

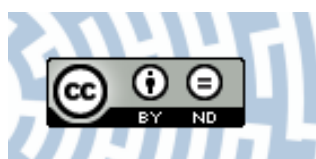


You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice

Author: Robert Radek

Citation style: Radek Robert. (2018). Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice. "Athenaeum" (vol. 58 (2018), s. 139-157), doi 10.15804/athena.2018.58.09



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



LOCAL GOVERNANCE NA PRZYKŁADZIE BUDŻETU OBYWATELSKIEGO MIASTA KATOWICE

LOCAL GOVERNANCE ON THE EXAMPLE
OF THE CIVIL BUDGET OF KATOWICE

*Robert Radek**

— ABSTRAKT —

Local governance jako mechanizm współrzędzenia w samorządzie terytorialnym może stać się skutecznym narzędziem wspierającym efektywność i jakość procesów decyzyjnych. Za jego jedną z form może być uznany budżet obywatelski (partycypacyjny), który od kilku lat jest wdrażany w Polsce. Celem artykułu jest przeanalizowanie budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Katowice pod kątem wpływu, jaki ma on na podnoszenie efektywności zarządzania gminą. Czy dzięki jego zastosowaniu rozwija się świadomość i zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne. W artykule przedstawiono oprócz danych ogólnodostępnych wyniki badań własnych autora, przeprowadzonych w jednej z dzielnic miasta.

Słowa kluczowe: local governance, budżet partycypacyjny, gmina, Katowice, samorząd

— ABSTRACT —

Local governance as a mechanism of co-management in local government can be called as an effective tool to support quality of decision-making processes. One of its possible forms is participatory budget, which has been being implemented in Poland for several years. The aim of the article is to analyze the participatory budget on the example of the city of Katowice. The author is determined to verify the impact of this kind of budget on the municipality's management efficiency. Whether thanks to its application, citizens' awareness and involvement in local matters develops. The article presents, in addition to public data, the results of author's own research carried out in one of the city's districts.

Keywords: local governance, participatory budget, municipality, Katowice, local government

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.

WPROWADZENIE

Współczesny świat jest bardzo często opisywany przez badaczy jako obszar niestannych, burzliwych zmian i przeobrażeń, które otwierają nowe perspektywy badawcze. Nie ulega wątpliwości, że procesy globalizacyjne uruchomiły w ubiegłym wieku złożone i nie do końca zbadane procesy, których konsekwencje obserwujemy teraz i z pewnością będziemy również obserwować w przyszłości. Już nic, jak mówiono dawniej, nie będzie wyglądało tak samo. Zmienia się rola państwa, a w nim także rola samorządu i wspólnot lokalnych. Niezwykle popularnym w ostatnim czasie terminem stało się pojęcie *governance* wraz z wszystkimi jego dookreśleniami. Wybitny znawca tego terminu Rod Rhodes (2003, s. 65), zwrócił uwagę na jeden z podstawowych kryzysów państwa, w postaci tzw. erozji i wydrążania egzekutywy oraz osłabiania efektywności instytucji państwowych (*state capacity*). Doprowadził on – jego zdaniem – do przejścia od rządzenia (*government*) do zarządzania publicznego (*governance*) i choć z terminem wiązało się mnóstwo problemów definicyjnych i lingwistycznych w różnych językach, z uwagi na wieloznaczność pierwowzoru angielskiego przyjął się i jest powszechnie stosowany. Kategoria *governance* i zagadnienia z nią związane znalazły się w orbicie zainteresowania badaczy ekonomii instytucjonalnej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Jedną z przyczyn tych wzmózonych wówczas analiz był kryzys państwa, głównie na płaszczyźnie ekonomicznej. Konsekwencje szoków naftowych oraz rozbudowa państwa dobrobytu doprowadziły do przeładowania instytucji państwowych ponad miarę licznymi wyzwaniami, z którymi ówczesne państwo dobrobytu nie mogło sobie efektywnie radzić, co było szczególnie widoczne na płaszczyźnie administracyjnej. Działania oparte na redystrybucji budżetowej prowadziły do stałego wzrostu podatków, a to z kolei przekładało się na spowolnienie dynamiki gospodarczej. Badacze promujący kategorię *governance* zwrócili uwagę na fundamentalne znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla sprawności i efektywności gospodarowania, wykazując, że podobnie jak dynamika gospodarcza zależą one w większym stopniu od jakości instytucjonalnych struktur zarządzania, koordynowania i współdziałania niż od tradycyjnych czynników rozwoju, kojarzonych z zasobami i technologiami. Oprócz terminu *managing* pojawiło się więc *governance* jako odmiana prostego słowa *governing*. Jak podkreśla się, istotą *governance* jest kreowanie ładu instytucjonalnego, w ramach którego przebiegają działalność gospodarcza oraz inne formy działalności człowieka, i niezaprzeczalnie jest ono w jakimś stopniu również procesem rządzenia, czyli

funkcją sprawowania władzy (*governing*). Trzeba jednak odnotować pewną zasadniczą odmiennność, którą należy wyjaśnić, aby nie pojawiały się na tym tle niepotrzebne nieporozumienia. Przede wszystkim *governance* opiera się na współrządzeniu, czyli zakłada udział „podwładnych” w tworzeniu ładu instytucjonalnego, ich aktywność i zaangażowanie w rozwiązywanie problemów koordynacji, organizowania i zarządzania. Co ciekawe, *governance* odsuwał na dalszy plan demokratyczny sposób rządzenia, bowiem demokracja w założeniu utrudnia skuteczną realizację reform gospodarczych, rodzących zazwyczaj sprzeciw większości społeczeństwa, a ponadto, często pozwala wyeksponować poglądy populistyczne i demagogiczne przeciwników zmian, którym na dodatek niejednokrotnie jest w stanie przekazać znaczny zakres władzy państwowej. Sens procedur demokratycznych polega raczej na działaniach, które zmierzają do „dobrego rządzenia” i budowania świadomej polityki w zakresie potrzeb społecznych. Prawidłowe funkcjonowanie gospodarki jest celem działania instytucji państwowych, natomiast w koncepcji zdolności i jakości rządzenia jest jedynie jednym ze środków (Gruszczyk, 2000, s. 27–28).

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w ramach praktyki polskiego samorządu lokalnego, na przykładzie mechanizmu budżetu obywatelskiego w Katowicach jako formy *local governance*, są budowane wspólne strategie politycznego działania, w sytuacji pluralizacji aktorów przestrzeni publicznej i rozproszenia między nimi zasobów. *Local governance* oznaczać bowiem może zdolność do negocjowania i uzgadniania działań między podmiotami niepozostającymi w relacjach hierarchicznych celem koordynowania polityk publicznych, z pominięciem wyborów oraz decyzji większości, za to przy udziale zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych aktorów wspólnoty lokalnej. W tym przypadku należy to wiązać ze zdolnością organizowania współpracy między podmiotami instytucjonalnymi, z dodaniem pewnych elementów demokracji partycypacyjnej.

LOCAL GOVERNANCE JAKO NOWY PARADYGMAT RZĄDZENIA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM NA PRZYKŁADZIE BUDŻETÓW PARTYCYPACYJNYCH

Wieloaspektowość transformacji polskiego samorządu po 1989 roku, wymagająca wsparcia ze strony mechanizmów intensyfikujących zaangażowanie mieszkańców w życie poszczególnych wspólnot, spowodowała, że zaczęto mówić o nowych

„metodach rządzenia” i wykorzystaniu tzw. *local governance* (Herbut, 2014, s. 16–25). Oznaczało to technokratyczny proces, w którym władza na poziomie lokalnym jest wykorzystywana do zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami wspólnoty. Akcentowano umiejętności kierowania gospodarką i społecznościami lokalnymi, wymagające sporej wiedzy fachowej i doświadczenia, co znacząco ograniczało zasób osób kompetentnych w tym zakresie. Okazało się, że bardzo korzystnym mechanizmem będzie zaktywizowanie społeczności lokalnych poprzez zaproponowanie im udziału w decyzjach o charakterze finansowym. Stąd zaczął pojawiać się coraz częściej pomysł wykorzystania do tego celu tzw. budżetów obywatelskich (partycypacyjnych). Właśnie dzięki budżetom partycypacyjnym mieszkańcy gmin, dzielnic, wsi lub osiedli mogą uczestniczyć w projektowaniu lokalnych wydatków, a władze oddają pewną część budżetu do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczyć pieniądze. Robią to poprzez: uczestniczenie w określaniu najpilniejszych wydatków, składanie własnych propozycji, większą rolę w kontroli wydatków publicznych. W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące. Jest wiele różnych modeli takiego tworzenia budżetu. W każdym z nich zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny. Jednak najważniejsze to umożliwienie mieszkańcom zabrania głosu.

Uznaje się, że budżet partycypacyjny pozwala bardziej efektywnie gospodarować pieniędzmi, ponieważ ułatwia identyfikację najistotniejszych potrzeb największej części mieszkańców, przez co również pozwala skutecznie odpowiadać na ich oczekiwania. Poza tym jego zaletą jest wspomaganie integracji społeczności lokalnej, jak również wspieranie wspólnoty samorządowej poprzez podnoszenie poziomu społecznego zaufania do lokalnych władz. Budżet partycypacyjny oznacza większą przejrzystość działań samorządu terytorialnego i włączanie obywateli w proces sprawowania władzy w samorządach.

Historia wykorzystywania w zarządzaniu lokalnym budżetów partycypacyjnych w Polsce nie jest zbyt długa. Po raz pierwszy został on wprowadzony w 2011 roku w Sopocie i znalazł licznych naśladowców w całym kraju. Pierwsze polskie, pionierskie w tej dziedzinie, miasto skorzystało z doświadczeń brazylijskiego miasta Porto Alegre, ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul, jednego z centrów opozycji przeciwko wojskowej dyktaturze, która rządziła krajem w latach 1964–1985. Walka z autorytarnym reżimem w dużym stopniu koncentrowała się na polityce municypalnej i pozwoliła licznym ruchom – zjednoczonym pod egidą Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (União

das Associações dos Moradores de PoA – UAMPA) – wykształcić szereg strategii współpracy z mieszkańcami i wypracować skuteczne narzędzia partycypacyjne. Jeszcze przed pierwszymi demokratycznymi wyborami lokalnymi po upadku dyktatury w 1985 roku UAMPA zaproponował przeprowadzenie inicjatywy, która wkrótce miała zyskać nazwę budżetu partycypacyjnego. Na poparcie władz trzeba było czekać do wyborów w 1989 roku, wygranych przez lewicową Partię Robotników (Partido dos Trabalhadores – PT). Budżet partycypacyjny został więc wprowadzony jako inicjatywa oddolna, która zyskała silne poparcie władz lokalnych. Po długim okresie przygotowawczym ta forma *local governance* uzyskała swój pierwotny kształt, którego cechą podstawową stały się cykliczne sąsiedzkie, regionalne i ogólnomiejskie zgromadzenia, w trakcie których obywatele i wybrani delegaci głosowali nad priorytetami potrzeb finansowych i następnie na mniej oficjalnych spotkaniach decydowali o priorytetowych inwestycjach, porządkując je na wspólnej liście według liczby przyznanych im punktów. W kolejnym etapie obradowały wspólnie zebrania dzielnicowe i tematyczne, które wybierały radnych do rady budżetu partycypacyjnego, aby ta podjęła wiążące decyzje (Barański, 2017, s. 287; Kębłowski, 2013, s. 10).

Na polskim gruncie w ślady wymienionego wcześniej Sopotu w 2012 roku poszły Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra. Pojawiły się również praktyki inspirowane budżetem partycypacyjnym na poziomie województwa (na Podlasiu), dzielnic (w Gdańsku, Lublinie i Krakowie) oraz instytucji (w jednym z warszawskich domów kultury). Jako zasadę stosuje się go na poziomie budżetu gminy, natomiast w przypadku Warszawy ma on również zastosowania na poziomie dzielnic, co wynika ze specyfiki ustrojowej stolicy (Kębłowski, 2013, s. 6).

Badacze analizujący tę formę *local governance* wyodrębniają kilka podstawowych i kluczowych, ściśle powiązanych kryteriów, które odróżniają budżet partycypacyjny od innych praktyk angażujących mieszkańców. Po pierwsze jego integralną częścią jest publiczna dyskusja pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i deliberują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach. W tym celu budżet partycypacyjny nie opiera się (jedynie) na istniejących ciałach politycznych (np. poprzez zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w posiedzeniach rady miasta czy rad osiedli) i nie wykorzystuje narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą lub przez Internet). Dialog pomiędzy mieszkańcami jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami. Po drugie dyskusja w ramach budżetu partycypacyjnego dotyczy zawsze jasno

określonych, a jednocześnie ograniczonych środków finansowych. Po trzecie jego wyniki są wiążące, co wyraźnie odróżnia ten rodzaj budżetu od tradycyjnych konsultacji społecznych. Wybrane propozycje inwestycyjne są realizowane, a sami mieszkańcy otrzymują informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Dodatkowo cały proces wdrażania wybranych inwestycji jest monitorowany. Po czwarte budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy również poziomu ogólnomiejskiego. Trzeba bowiem pamiętać, że projekty działające na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulegać partykularnym interesom pewnych grup społecznych lub opcji politycznych, przez co również bardzo rzadko udaje im się określić i zaspokoić wspólne potrzeby mieszkańców i sformułować racjonalne propozycje, zamiast koncentrować się na ogólnych żądaniach lub proteście. Po piąte budżet partycypacyjny charakteryzuje się cyklicznością i nie jest jedynie procesem jednorazowym (Kębłowski, 2013, s. 8–9).

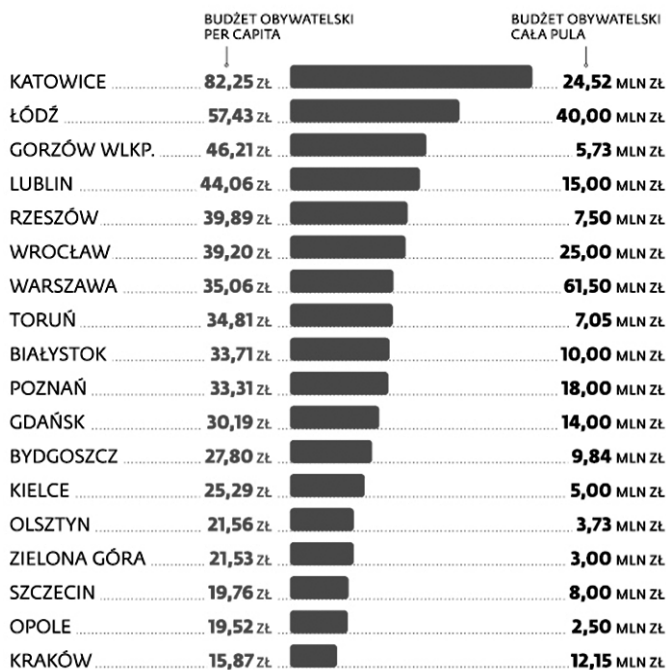
Uznaje się, że stosowanie budżetu partycypacyjnego jest niezwykle korzystne i to niezależnie z jakiej perspektywy się na to narzędzie spojrzy – włodarzy, czy mieszkańców. Coraz więcej samorządów jest zainteresowanych wdrożeniem budżetu partycypacyjnego jako elastycznego, politycznie neutralnego narzędzia, które w oparciu o szereg otwartych spotkań mieszkańców skutecznie podnosi efektywność realizacji dotychczasowej, najczęściej jednak odgórnie ustalonej polityki miejskiej. To nowatorskie rozwiązanie sprzyja decentralizacji władzy i jest w pewnym sensie odpowiedzią na rosnący dystans między rządzącymi a mieszkańcami, gdyż buduje zaufanie mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli. Warto zwrócić uwagę, że zastosowanie budżetu obywatelskiego może skutecznie legitymować politykę władz miejskich w oczach jej mieszkańców, a także bezpośrednio przyczynia się do poprawy innowacyjności i przedsiębiorczości społeczności lokalnych. Co więcej, w sytuacji, gdy politycy lokalni muszą podjąć niepopularne lub trudne decyzje, wówczas współudział obywateli w ostatecznych ustaleniach łagodzi nastroje społeczne i pozwala zneutralizować ujemne polityczne skutki tych decyzji. Dodatkowo wśród zalet tego typu budżetu wymienia się możliwość zrozumienia lub w ogóle uzyskania opinii mieszkańców na temat tego, jak dane miasto funkcjonuje. Wśród innych korzyści wynikających z zastosowania budżetu obywatelskiego wymienić należy aktywizowanie mieszkańców do regularnego i aktywnego współdecydowania o wybranych aspektach rozwoju miasta, co bezdyskusyjnie przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i służy demokratyzacji procesu decyzyjnego, dając wyraźną

odpowiedź na pogłębiający się kryzys demokracji reprezentatywnej. Można również zaobserwować proces usieciowienia, charakterystyczny dla zjawiska *governance*, gdyż właśnie dzięki dyskusjom nad budżetem partycypacyjnym wytwarza się dialog między urzędnikami a organizacjami pozarządowymi i tzw. „ruchami miejskimi” – oddolnymi inicjatywami, które nierzadko wskazują na szereg często pomijanych problemów miasta i proponują alternatywne rozwiązania dotyczące jego funkcjonowania i zarządzania nim. Wreszcie także dzięki zastosowaniu tego narzędzia zwiększa się przejrzystość procesu zarządzania środkami publicznymi, co przy okazji ma wyraźny wpływ na zmniejszanie się zjawiska korupcji. Budżety partycypacyjne bez cienia wątpliwości stają się skutecznym narzędziem służącym stworzeniu przestrzeni, w której dialog między mieszkańcami, urzędnikami i politykami staje się nie tylko możliwy, ale i bardzo owocny (Kęłowski, 2013, s. 14–15).

W wyniku analiz przeprowadzonych pod koniec 2017 roku okazało się, że praktycznie wszystkie z 66 miast na prawach powiatu (czyli de facto największe jednostki miejskie w kraju, włącznie ze stolicami województw) mają już własne budżety obywatelskie, a niektóre z nich nawet od kilku lat. Dzięki przyjętym rozwiązaniom mieszkańcy mogą zgłaszać swoje pomysły inwestycyjne, a decyzje podejmowane są zazwyczaj w drodze internetowego głosowania na poszczególne projekty. Na wykresie 1 przedstawiono porównawczo wydatki wybranych dużych ośrodków miejskich na budżety obywatelskie w 2017 roku, zarówno w zestawieniu całkowitym (procent sumy z budżetu całkowitego), jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co wydaje się zestawieniem bardziej miarodajnym. Zestawione liczby wskazują, że nie zawsze ogólna pula środków wydawanych z budżetu gminy w ramach budżetów partycypacyjnych pozwala określić lidera w tej dziedzinie. Na przykład Łódź wydatkująca prawie 40 mln PLN w ramach tego typu budżetów nie wyprzedzi Katowic, gdyż te z budżetem na poziomie wydawałoby się zaledwie 24,52 mln PLN i tak są pierwsze, jeśli chodzi o jego wielkość per capita. Podobny paradoks widać również na przykładzie Warszawy, której największe w skali kraju wydatki w tego typu budżecie obywatelskim plasują ją dopiero na siódmym miejscu wśród miast wojewódzkich.

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego jest zgodne z obowiązującym w Polsce prawem. Mieści się w jego ramach jako „umowa społeczna” zawierana między mieszkańcami i radnymi, może być więc legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Wykazując odrobinę dobrej woli, radni mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców, wyrażoną w otwartym

Ile miasta przeznaczają na budżety obywatelskie



dane udostępnione DGP przez władze Katowic

©

Wykres 1. Budżety obywatelskie w wybranych miastach Polski w 2017 roku

Źródło: T. Żółciak, *Budżety obywatelskie nie zrujniają samorządów*, „Gazeta Prawna” 22.11.2017.

głosowaniu. Procedura podejmowania decyzji może być elastycznie dostosowana do lokalnych warunków, tak aby mogła wyłonić te propozycje mieszkańców, które mają największe poparcie społeczne i mogą zostać wpisane do budżetu (www.budzetyobywatelskie.pl). Budżet obywatelski jest uchwalany w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji społecznych. W artykule 5^a o samorządzie gminnym zapisano, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych

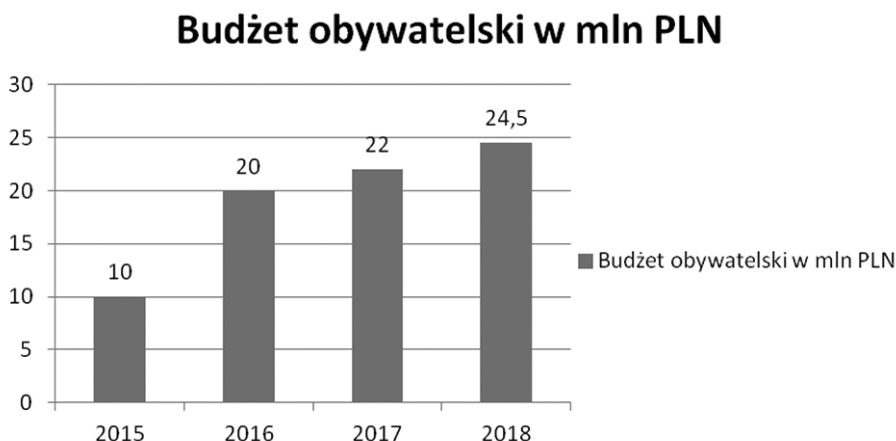
sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwałą rada gminy. Ustawa daje dosyć szerokie możliwości uregulowania, w ramach lokalnych potrzeb i specyfiki zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, które mogą mieć charakter stały i ogólny albo także dostosowany do konkretnej sprawy.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że budżet gminy jako podstawowy plan finansowy jest jedną z najważniejszych spraw dla funkcjonowania samorządu lokalnego. W związku z tym nie ma zatem żadnych przeszkód, aby rada gminy stosowną uchwałą wprowadziła konsultacje budżetu gminnego z mieszkańcami. W teście uchwale może być określona szczegółowa procedura konsultacji budżetowych z mieszkańcami o charakterze jedynie opiniującym. Tym nie mniej, władze gminy, tak jak to ma miejsce w wielu miastach, w których budżet partycypacyjny jest realizowany, mogą zobowiązać się publicznie do pełnej akceptacji woli mieszkańców.

Z punktu widzenia podstaw prawnych dla budżetu partycypacyjnego w Polsce warto również wymienić art. 234 ustawy o finansach publicznych, który nakłada na radę gminy obowiązek przyjęcia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Każda gmina ma więc opracować i uchwalić procedurę tworzenia budżetu gminnego, w której zawarte są terminy obowiązujące w trakcie prac nad budżetem, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych przedkładanych przez zarząd gminy radzie oraz wymagania odnośnie szczegółowości budżetu. Procedura najczęściej zawiera informacje o podmiotach, które mogą składać wnioski do budżetu gminnego. W ramach procedury może zostać dokładnie określony sposób, w jaki mieszkańcy mogą składać wnioski do budżetu gminnego: zorganizowany lub indywidualny, oraz tryb rozpatrywania tych wniosków. Z obecnie obowiązujących przepisów wynika również, że organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent) w zakresie posiadanych kompetencji, określonych m.in. w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o finansach publicznych, może w drodze rozporządzenia wprowadzić budżet partycypacyjny, polegający na umożliwieniu zgłaszania przez mieszkańców zadań do realizacji w kolejnym roku budżetowym. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych organ władzy wykonawczej w gminie posiada bowiem wyłączną kompetencję w opracowaniu projektu budżetu i nic nie stoi na przeszkodzie, aby w trakcie prac nad projektem organ wykonawczy mógł skorzystać z opinii mieszkańców.

BUDŻET OBYWATELSKI W KATOWICACH – SUKCES CZY PORAŻKA?

Miasto Katowice zaczęło stosować budżet obywatelski od 2015 roku. Z analizy dostępnych danych wynika, że narzędzie to cieszy się zainteresowaniem u mieszkańców i z roku na rok oddawanych jest więcej głosów w trakcie wyboru zgłaszanych projektów. Miasto od momentu wdrożenia budżetu ponad dwukrotnie zwiększyło sumę przeznaczonych środków finansowych do rozdysponowania, co prezentuje wykres 2.

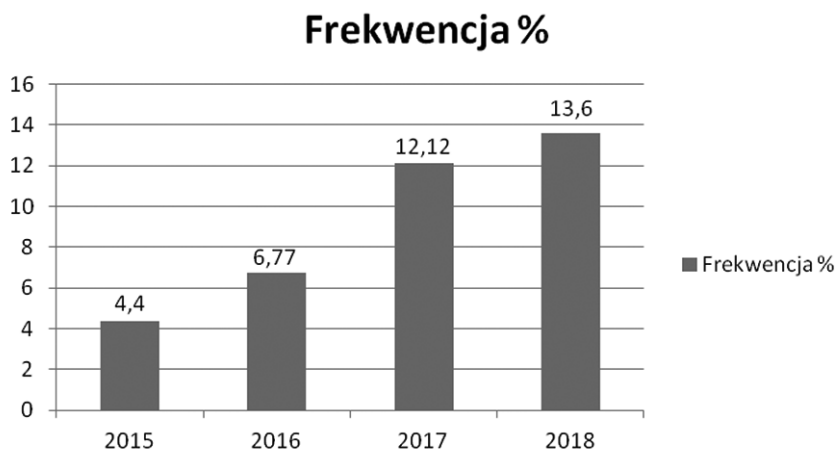


Wykres 2. Wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski Katowic w latach 2015–2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Katowice.

Systematycznie wzrastającą frekwencję prezentuje wykres 3. Od początku głosowań ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba głosujących. W pierwszym roku podczas głosowania na budżet 2015 wzięło udział zaledwie 11256 uprawnionych mieszkańców, rok później 17005, ale już w kolejnym podczas wyboru projektów na 2017 roku 30010. Ten duży wzrost pomiędzy drugim a trzecim rokiem wiązał się z wprowadzeniem głosowania poprzez Internet, a sam pomysł wprowadzenia tej metody głosowania wypłynął od samych mieszkańców jako wniosek ewaluacyjny po dwóch pierwszych turach.

Tendencję wzrostową można również zaobserwować, jeśli chodzi o liczbę zgłoszonych projektów, które spełniły kryteria formalne i tym samym mogły

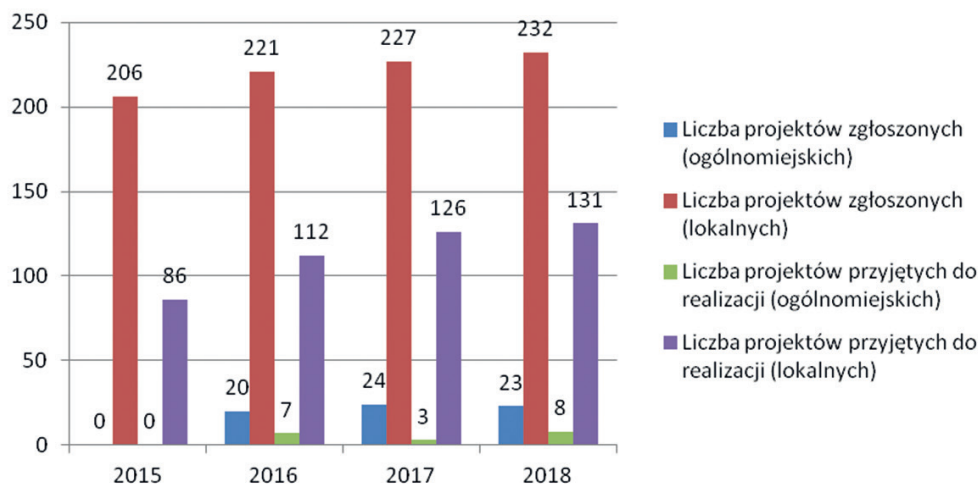


Wykres 3. Frekwencja w głosowaniach na budżet obywatelski Katowic w latach 2015–2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Katowice.

być poddane pod głosowanie, oraz liczbę projektów przyjętych do realizacji, co świadczyć może nie tylko o większym zainteresowaniu samych mieszkańców, czy w ogóle ich kreatywności, ale również stopniowym nabywaniu umiejętności w przygotowywaniu tego typu wniosków. Zmiany ilościowe prezentuje wykres 4. Na wykresie nie uwzględniono liczby wszystkich zgłaszanych wniosków, których liczba jest jeszcze większa i corocznie się podwyższa. Najprawdopodobniej wiąże się to ze zwiększaniem zainteresowania społeczności lokalnych budżetem obywatelskim, w którym upatrują one szansę na realizację swoich pomysłów. Można przypuszczać, że pozytywne efekty realizowanych projektów zachęcają nowe grupy do podjęcia starań o wsparcie finansowania ich pomysłów, w myśl zasady, że skoro innym się już udało, to czemu i nam nie miałyby się udać.

Analizując ostatnie głosowanie nad budżetem obywatelskim Katowic na rok 2018, okazało się, że ta czwarta odsłona *local governance* od początku obfitowała w rekordowe dane: największą liczbę wszystkich zgłoszonych zadań – 350 (315 projektów lokalnych i 35 ogólnomiejskich), czy największą kwotę realizacji dla pojedynczego zadania (3 140 109,00 PLN dla projektu rozbudowy Stacji 10 Harcerskiej Drużyny Żeglarskiej im. Gen. Mariusza Zaruskiego w Katowicach – Szopienicach: „Bezpieczna Przystań dla mieszkańców Katowic”). Poza tym



Wykres 4. Liczba wniosków poddanych pod głosowania, a liczba wniosków przyjętych do realizacji z budżetu obywatelskiego Katowic w latach 2015–2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Katowice.

edycja ta charakteryzowała się największą ilością zadań przeznaczonych do realizacji – 139 (131 projektów lokalnych oraz 8 ogólnomiejskich), największą ilością zadań przeznaczonych do realizacji w jednej jednostce pomocniczej (12 projektów na Podlesiu; do tej pory rekordem było 10) oraz wzrostem frekwencyjnym w porównaniu z poprzednimi latami głosowania. W głosowaniu na projekty do Budżetu Obywatelskiego Katowice 2018 wzięło udział 33 198 mieszkańców na 244 178 uprawnionych, a tym samym w stosunku do edycji 2017 roku odnotowano wzrost o 10,6%. Frekwencja wyniosła 13,6% (wzrost w stosunku do edycji 2017 o 1,58 pkt procentowego). W głosowaniu na projekty ogólnomiejskie wzięło udział 28 076 mieszkańców – i na tym polu frekwencja wyniosła 11,5%. Natomiast najwięcej głosujących odnotowano w jednostce pomocniczej Ligota-Panewniki, gdzie zagłosowało 3563 na 24 637 uprawnionych. Zwycięskim projektem spośród zadań ogólnomiejskich okazał się pomysł budowy sztucznego lodowiska w Murckach, który zebrał 14 490 głosów mieszkańców. Sam projekt kosztować będzie 1 545 000 PLN. Jest to drugie tak kosztowne zadanie przeznaczone do realizacji w historii budżetu obywatelskiego w Katowicach, zaraz po tężni solankowej (BO 2017) – koszt realizacji tego projektu wyniesie łącznie 2,6 mln PLN, a do jego wybrania przyczyniło się 15 151 mieszkańców.

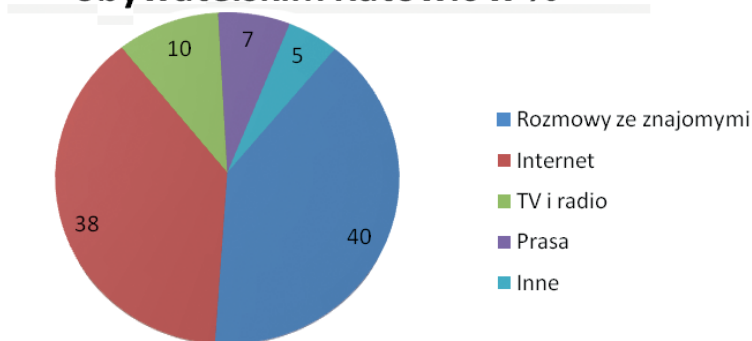
Najwięcej głosów z wyłączeniem projektów ogólnomiejskich otrzymał projekt z Osiedla Tysiąclecia „Budowa miejsca wypoczynkowego i rekreacyjnego dla dzieci i dorosłych w rejonie budynku Tysiąclecia 47, Mieszka I 5, 7, 9 i 11 wraz z remontem i urządzeniem parkingu samochodowego oraz remontem drogi dojazdowej od strony ulicy Mieszka I”, który otrzymał 3375 głosów. 7 spośród 139 zadań wybranych do realizacji określone zostało jako zadania dwuletnie, a więc już teraz można spodziewać się, że ich realizacja zostanie zakończona w roku 2019. W głosowaniu na zadania lokalne zdecydowanie najwyższą frekwencję odnotowano w jednostce pomocniczej Murcki, gdzie zagłosowało aż 35,7% uprawnionych mieszkańców. Oznacza to, że 5% (czyli 131 134 PLN) pozostałych po głosowaniu środków z pul pozostałych 21 jednostek pomocniczych zasili pulę środków dla dzielnicy Murcki w kolejnej edycji budżetu obywatelskiego (www.bo.katowice.eu/Aktualnosci/Strony/Wyniki-g%C5%82osowania-na-projekty-do-Bud%C5%BCetu-Obywatelskiego-Katowice-2018.aspx).

Zestawienie tych danych świadczy o tym, że mieszkańcy Katowic pozytywnie odnoszą się do pomysłu współdecydowania o rozdziale środków finansowych, a przez to silniej zaczynają się angażować w przedsięwzięcia mające na celu polepszenie standardu ich życia. Małymi krokami buduje się przez to poczucie odpowiedzialności za losy lokalnej ojczyzny i wzmacnia jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych demokracji, a mianowicie zasadę subsydiarności. Choć może efekty działania tego narzędzia *local governance* nie są oszałamiające, jeżeli chodzi generalnie o liczby, gdyż frekwencja na poziomie 1/6 liczby uprawnionych nie jest wielka, to jednak cieszyć może stały i systematyczny jej wzrost. Corocznie wzrasta zainteresowanie społeczne budżetem obywatelskim i coraz ciekawsza, nie tylko na łamach mediów, staje się dyskusja nad nim. Ludzie dostrzegają sens takich inicjatyw, bo dają im to poczucie sprawstwa.

W celu potwierdzenia tych tendencji przebadano z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety mieszkańców jednej z dzielnic Katowic – Dębu. Badanie odbyło się na próbie 200- osobowej po okresie, w którym odbyło się głosowanie w mieście (głosowanie odbyło się między 11 a 24 września 2017 roku, a badanie trwało od 2 do 27 października 2017 roku). Ankietowanych wybrano losowo spośród mieszkańców dzielnicy. Celem badania było przeanalizowanie, jaka jest wiedza o budżecie obywatelskim Katowic, jego mechanizmach i jego ocena jako narzędzia współdecydowania w gminie.

W badaniu wzięło udział 57% kobiet i 43% mężczyzn. Okazało się, że 85% badanych słyszało o budżecie obywatelskim i czerpało tę informację głównie od znajomych (40%), z Internetu (38%), z telewizji regionalnej i radia (10%),

Skąd czerpiesz wiedzę o budżecie obywatelskim Katowic w %



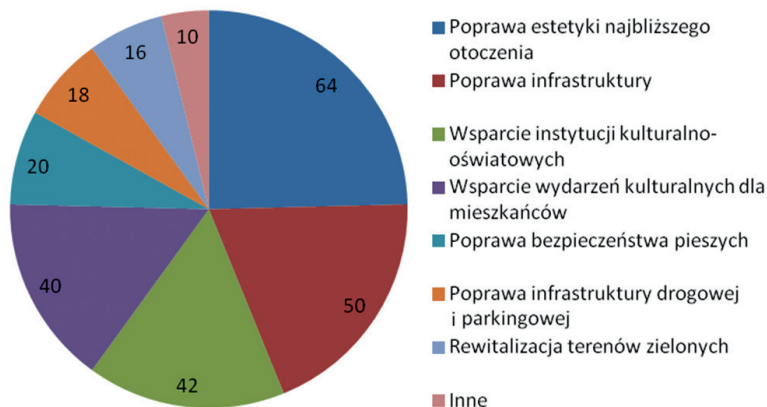
Wykres 5. Skąd ankietowani czerpią informacje na temat budżetu obywatelskiego Katowic (%)?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań własnych autora wśród mieszkańców dzielnicy Dąb.

prasy (7%) oraz z innych źródeł (5%), np. z ulotek i ogłoszeń wywieszonych na drzwiach wyjściowych z bloku.

Ankietowanych mieszkańców dzielnicy zapytano również, czy wiedzą, od którego roku w mieście wykorzystuje się w zarządzaniu lokalnym budżet obywatelski. Niestety, udzielane odpowiedzi świadczą o tym, że mieszkańcy nie mają wiedzy na ten temat. Zaledwie 8% ankietowanych trafnie udzieliło odpowiedzi na zadane pytanie, a pozostała część albo wskazywała błędną datę, ale wprost napisała, że nie wie. Okazało się również, że w ostatnim głosowaniu nad budżetem obywatelskim w 2017 roku wzięło udział 64% (128 osób) badanych, co było odsetkiem bardzo wysokim. Wynikającym z faktu, że znaczna część ankietowanych zlokalizowana była dosyć blisko terytorialnie na osiedlu i związana była poprzez inicjatywę lokalną projektu poddawanego pod głosowanie. W samej dzielnicy, jak wynika z danych Urzędu Miasta Katowice, wzięły udział w głosowaniu 1032 osoby, co stanowiło 16,08% ogółu uprawnionych do głosowania w dzielnicy. Frekwencja w dzielnicy przewyższała zatem średnią uzyskaną w skali całego miasta o 3,2%. Jak wynika z powyższych danych, uzyskanych w badaniu, okazało się, że osoby wypełniające kwestionariusz, które wzięły udział w głosowaniu, stanowiły 12,4% ogółu wszystkich głosujących w dzielnicy.

Jakie Pani/Pana zdaniem trzy najważniejsze kwestie powinny stać się przedmiotem projektów składanych w budżecie obywatelskim Katowic w %

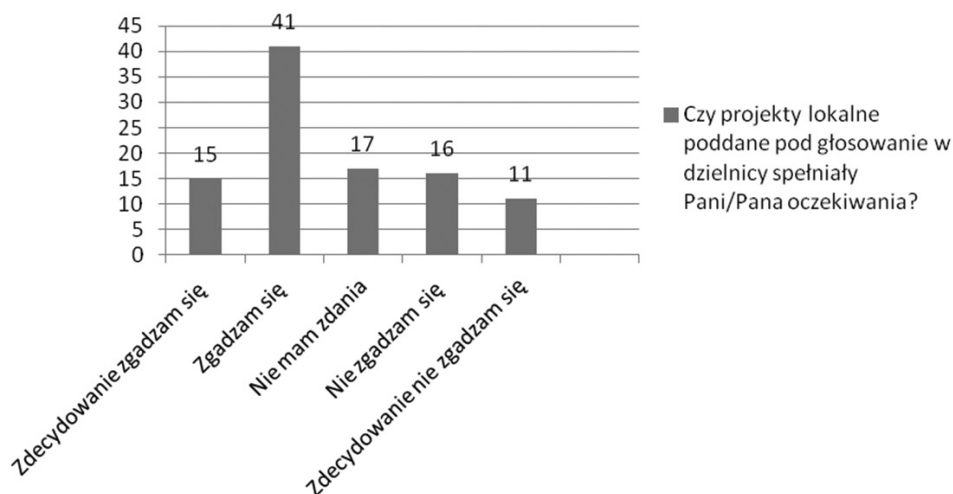


Wykres 6. Jakie trzy najważniejsze kwestie powinny stać się przedmiotem projektów składanych w budżecie obywatelskim Katowic (%)?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań własnych autora wśród mieszkańców dzielnicy Dąb.

W kwestionariuszu zadano także pytanie o to, jakich trzech najważniejszych kwestii Pani/Pana zdaniem powinny dotyczyć projekty składane w budżecie obywatelskim (wykres 6). Najwięcej odpowiedzi wiązało się z poprawą estetyczną najbliższego otoczenia (64% odpowiedzi), rozwiązaniem przy wykorzystaniu środków miejskich najważniejszych problemów infrastrukturalnych (50%), wsparciem instytucji kulturalno-oświatowych (42%), wsparciem wydarzeń kulturalnych dla mieszkańców 40% (festyny, pikniki, koncerty, spotkania z ludźmi kultury itp.), poprawą bezpieczeństwa pieszych (20%), usprawnień w infrastrukturze drogowej i parkingach (18%), rewitalizacji terenów zielonych (16%), inne (10%).

Kolejną kwestią analizowaną w badaniu było poddanie ocenie złożonych projektów pod kątem zaspokajania przez nie potrzeb mieszkańców. Czy projekty lokalne poddane pod głosowanie w dzielnicy spełniały Pani/Pana oczekiwania? (wykres 7).

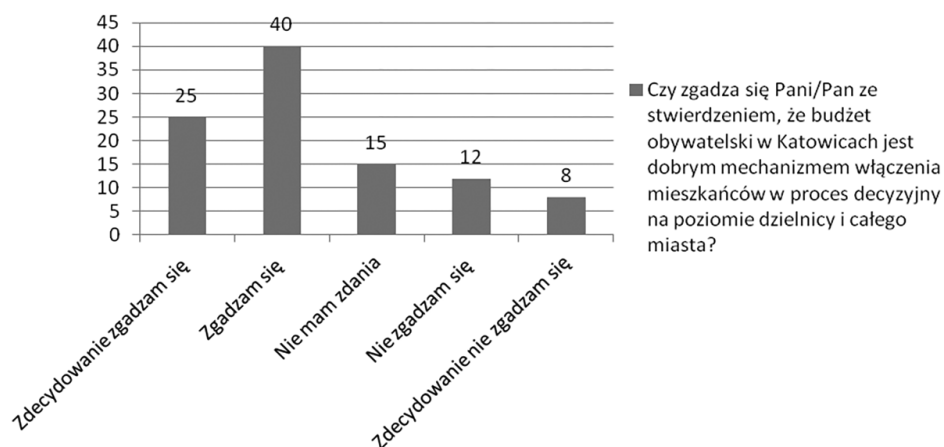


Wykres 7. Czy projekty lokalne poddane pod głosowanie w dzielnicy spełniały Pani/Pana oczekiwania (%)?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań własnych autora wśród mieszkańców dzielnicy Dąb.

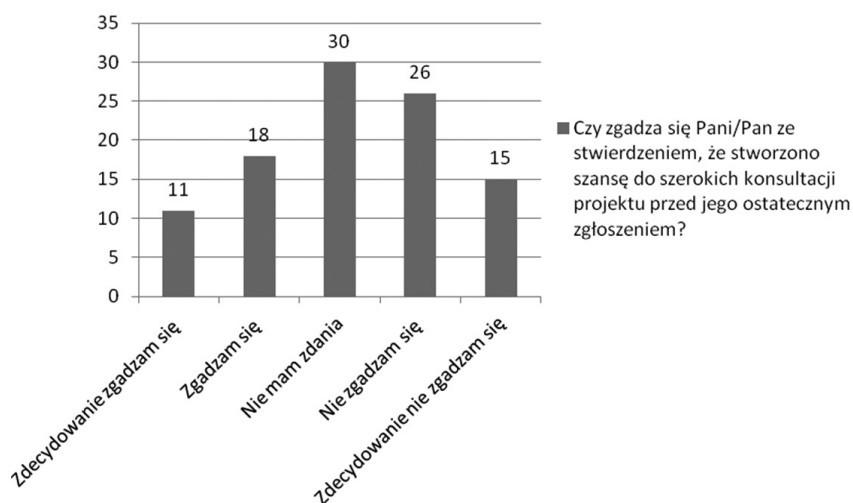
Ankietowani ocenili również sam mechanizm głosowania nad budżetem obywatelskim jako formę współdecydowania o sprawach lokalnych i ogólnomiejских. Czy zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że budżet obywatelski w Katowicach jest dobrym mechanizmem włączenia mieszkańców w proces decyzyjny na poziomie dzielnicy i całego miasta? (wykres 8.)

Mieszkańcy wypowiedzieli się również w kwestii tego, czy mieli szansę konsultować przygotowywane projekty w okresie poprzedzającym ich zgłoszenie i ostateczne wpisanie na listę (wykres 9). Tym samym w pytaniu tym sprawdzano rzeczywisty sposób partycypacji obywateli w pracach nad szczegółami projektów. Miasto Katowice zakłada bowiem, że każdej jednostce pomocniczej odbywają się lokalne spotkania informacyjne, podczas których przedstawiane są zasady kolejnych edycji budżetu obywatelskiego. Jest ono również doskonałą okazją do spotkania się z innymi mieszkańcami dzielnicy i wspólnego przedyskutowania pomysłów, które później mogą zostać przekształcone w konkretne projekty. Podczas spotkania dostępne są także materiały informacyjne oraz formularze zgłoszeniowe wraz z wszystkimi niezbędnymi załącznikami.



Wykres 8. Czy zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że budżet obywatelski w Katowicach jest dobrym mechanizmem włączenia mieszkańców w proces decyzyjny na poziomie dzielnicy i całego miasta (%)?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań własnych autora wśród mieszkańców dzielnicy Dąb.



Wykres 9. Czy zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że stworzono szansę do szerokich konsultacji projektu przed jego ostatecznym zgłoszeniem (%)?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań własnych autora wśród mieszkańców dzielnicy Dąb.

WNIOSKI

Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako mechanizm *local governance* należy generalnie ocenić pozytywnie. Chociaż coraz liczniej analitycy tej formy współrządzenia (Kębłowski, 2014, s. 37–39) wskazują na jego powierzchowność i pojawiające się w różnych gminach problemy z nim związane (czy istnieje strategia wykorzystania większego zaangażowania mieszkańców, czy budżet obywatelski to jednorazowy spektakl obliczony na zgromadzenie jak największej liczby widzów-wyborców, czy partycypacja ma faktycznie miejsce w procesie ustalania projektów itp.), to jednak doświadczenia Katowic świadczą o tym, że dobrze przygotowany budżet obywatelski może opłacać się wszystkim. Obserwuje się stopniowy wzrost zainteresowania sprawami miasta, ludzie w dzielnicach zaczynają bardziej interesować się tymi kwestiami, które mogą zostać przegłosowane do finansowania i podejmują wysiłek tworzenia, ich zdaniem, potrzebnych projektów. W badanej przez autora niniejszego opracowania dzielnicy Katowic było to bardzo identyfikowalne. W trakcie głosowania pojawili się lokalni społecznicy (4 osoby), którzy mobilizowali mieszkańców do wzięcia udziału w głosowaniu i udzielania poparcia jednemu ze zgłoszonych projektów lokalnych. Ich agitacja na rzecz wspomnianego zadania była do tego stopnia silna, że wieczorami z własnym komputerem udawali się osobiście do poszczególnych mieszkańców, a zwłaszcza tych starszych, by przypomnieć im o głosowaniu lub wręcz umożliwić zagłosowanie drogą elektroniczną przez Internet.

Dotychczasowe efekty stosowania budżetu obywatelskiego w Katowicach dowodzą, że udaje się budować wspólne strategie politycznego działania w sytuacji zróżnicowania podmiotów rynku lokalnego. Badania przeprowadzone w jednej z dzielnic miasta dowodzą, że wśród mieszkańców i ich przedstawicieli wytwarza się zdolność do negocjowania i uzgadniania działań między różnymi podmiotami w celu koordynowania polityk publicznych przy udziale zarówno zinstytucjonalizowanych, jak i niezinstytucjonalizowanych aktorów wspólnoty lokalnej. Stopniowo rozwija się zdolność organizowania współpracy między podmiotami instytucjonalnymi, z dodaniem pewnych elementów demokracji partycypacyjnej.

BIBLIOGRAFIA:

- 255 wniosków do wyboru w budżecie obywatelskim dla Katowic. Polska Agencja Prasowa. Pobrane z: <https://slask.onet.pl/255-wnioskow-do-wyboru-w-budziecie-obywatelskim-dla-katowic/n5149vd>.
- Barański, M. (2017). Partycypacyjny model samorządu terytorialnego. W: P. Grzywna, J. Lustig, N. Stępień-Lampa, B. Zasepa (red.), *Między ideą, pasją a działaniem. Księga jubileuszowa dedykowana dr hab. Marianowi Mitrędze*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Gruszczak, A. (2000). *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Herbut, R. (2014). Próba uporządkowania dyskusji wokół „nowego” kontekstu tworzenia polityki publicznej. W: K. Kobielska, A. Lisowska (red.), *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Edward Mitek.
- <http://bo.katowice.eu/Aktualnosci/Strony/Wyniki-g%C5%82osowania-na-projekty-do-Bud%C5%BCetu-Obywatelskiego-Katowice-2018.aspx>.
- <http://budzetyobywatelskie.pl/>.
- <http://www.dziennikzachodni.pl/wiadomosci/katowice/a/budzet-obywatelski-w-katowicach-jest-245-mln-zl-do-wydania-i-255-projektow,12422174/#>.
- Kęćbłowski, W. (2013). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kęćbłowski, W. (2014). *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Przybytek, J. (2016). Budżet obywatelski Katowice. 340 projektów: narciarska trasa biegowa, łąźnia solankowa. *Dziennik Zachodni*.
- Przybytek, J. (2017). Budżet Obywatelski w Katowicach: Jest 24,5 mln zł do wydania i 255 projektów. *Dziennik Zachodni*.
- Pyka, R. (2014). *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Rhodes, R. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2).
- Rodes, R. (2003). What Is New About Governance and Why Does It Matter? W: J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*. Oxford: University Press.
- Skrzypiec, R., Długosz, D. (2007). *Budżet gminy bez tajemnic*. Warszawa: Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.
- Żółciak, T. (2017). Budżety obywatelskie nie zrujnują samorządów. *Gazeta Prawna* 22.11. Pobrane z: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1086738,obowiazkowe-budzety-obywatelskie.html>.